ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA
VOL. XLIX SECTIO G 2002

Zakład Prawa Konstytucyjnego

WIESŁAW SKRZYDŁO

Financement des élections en Pologne

Finansowanie wyborów w Polsce

ÉLECTIONS - IMPORTANCE ET ÉVOLUTION DE MODES DE FINANCEMENT

Les élections – c'est une voie démocratique de désignation des autorités publiques d'un État. Les citoyens au moyen de bulletin de vote légitiment ceux qui vont de par leur volonté exercer le pouvoir. Émanent des élections non seulement des chambres de parlement ou des organes délibérants des collectivités locales mais aussi, ce principe s'étant répandu dans la seconde moitié du XXe siècle, les présidents des États. Les élections législatives méritent à ce titre le plus d'attention vu qu'elles font réfleter une diversité d'opinion publique, et font s'établir au pouvoir une majorité stable[1]. Rien d'étonnant à ce que tous ces problèmes soient présents dans des régulations juridiques de rangs constitutionnel et légal.

Les régulations juridiques polonaises en cette matière ont subi une évolution importante dans les années d'après la IIe guerre mondiale. Cette évolution n'a pas été sans conséquences sur le mode de financement des élections. L'article 71 de la loi électorale de 1946 a stipulé que tous les frais afférents aux élections étaient à la charge du Trésor de l'État à l'exception de ceux de listes électorales qui étaient à la charge des communes[2]. Les lois ultérieures (de 1952, 1957 et de

[1] Voir S. Gebethner: *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej* (*Election, mode démocratique de la formation des autorités publiques*) dans: *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego* (*Régimes et structures de l'appareil de l'État et de la collectivité territoriale*), red. W. Skrzydło, Varsovie 1997, p. 37.

[2] Loi du 22 septembre 1946 – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Loi électorale relative à la Diète Législative). Dz.U. (Journal des Lois) n° 48, position 274.

1976) ont fait couvrir ces frais dans leur totalité par l'État uniquement. Ce qui était par ailleurs parfaitement conforme à la pleine étatisation de la vie publique de l'époque. Il faut rappeler que le parti gouvernant était aussi financé par l'État.

Les changements essentiels en cette matière ont survenu après 1989, date à laquelle débutent la reconstruction constitutionnelle de l'État et la formation de la démocratie parlementaire. Le système d'un parti dominant à été remplacé par le pluralisme politique et la liberté de se regrouper en partis politiques. Ainsi les principes régissant la collecte et l'utilisation des fonds publics, y compris le financement des partis et des élections, ont-ils dû changer également. L'introduction d'un principe, maintenu par ailleurs par la Constitution de 1997, de la présentation des candidats à la Diète et au Sénat par les partis politiques et par les électeurs, implique un mode de financement des élections fondamentalement différent par rapport au système précédent. Seules les dépenses afférentes à l'organisation des élections elles-mêmes restent à la charge de l'État. Celles qui sont engagées par les comités électoraux de différents candidats reviennent à ces mêmes comités. Il faut préciser que les comités électoraux émanent en règle générale de partis politiques, parfois aussi ils sont fondés par des groupes de citoyens. C'est ainsi qu'apparaissent--ils avec toute l'acuité les problèmes de transparence des fonds électoraux d'une part et de contrôle de leur collecte et gestion d'autre part. Il devient nécessaire de prévoir des régulations précises et claires en cette matière pour prévenir des pratiques illicites, des abus, et un tissage de liens entre la politique et l'économie dangereux pour l'État et ses autorités. Telle était par ailleurs la volonté du législateur lors de la période de transformations constitutionnelles, qui à la différence du législateur de la République Populaire de Pologne, ignorant le problème, a fait mettre en place des régulations, reprises, modifiées et élargies progressivement pour répondre le mieux aux nouveaux besoins. La loi sur l'élection du Président de la République constitue un exemple éloquent à ce sujet. Initialement, le financement des élections présidentielles y a été traité en 5 articles, après son amendement en avril 2000 le titre où l'on en parle se compose de 16 articles.

RÉGLEMENTATION DU MODE DE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS

Les règles de droit en la matière sont une simple conséquence d'adoption de certain nombre de principes pour construire le régime constitutionnel de l'État. Ils sont les suivants: principe de la souveraineté de la nation, fondamental pour toute régulation relative aux élections. C'est par les élections que le souverain exerce son pouvoir dans l'État. Ce principe se trouve essentiellement à l'origine du système électoral adopté, il détermine aussi le rôle des partis politiques dans la désignation des autorités par la voie de suffrage universel direct[3].

---

[3] Voir M. Wyrzykowski: *Komentarz do art. 4 przepisów utrzymanych w mocy* (*Commentaire à l'art. 4 de dispositions maintenues en vigueur*) dans: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (*Commentaire à la Constitution de la République de Pologne*), red. L. Garlicki, pp. 3–4.

Le principe suivant c'est celui de l'État de droit démocratique qui garantit aux citoyens le pouvoir de participer à la composition des autorités électives, à la formation de grandes lignes de politique qu'elles réalisent, à la création du droit, dans le cadre duquel ces autorités se meuvent. L'adoption de ces deux principes constitutionnels se traduit en un autre principe exprimé par la Constitution de 1997, celui de la représentation politique. Conformément à l'art. 4 alinéa 2 „La Nation exerce le pouvoir par ses représentants ou l'exerce directement". L'exercice indirect – par des représentants – exige que l'on précise juridiquement le mode de leur désignation au même titre que l'exercice direct nécessite que l'on définisse les modalités de référendums national et local.

Et le troisième principe enfin, celui du pluralisme politique, qui implique la liberté de fonder des partis politiques en vue d'exercer, par des méthodes démocratiques, une influence sur la politique de l'État. Les élections jouent ici le rôle primordial[4]. Les principes que je viens d'énumérer ont déterminé de façon explicite les régulations juridiques adoptées en matière d'organisation des élections et de leur financement. Ce dernier point devient à l'heure actuelle crucial vu que les élections coûtent énormément et que la qualité d'une campagne électorale, dont la réussite se traduit en score électoral, dépend de l'argent que l'on y met[5]. Ainsi les comités électoraux émanant de partis politiques et ceux formés par des citoyens sont en quête incessable de fonds. II est vrai que nous n'avons pas eu, jusqu'a présent, d'affaires de corruption ou d'abus électoraux, mais les dernières élections présidentielles et les pratiques financières de certains comités électoraux à cette occasion ont été déjà inquiétantes. La presse en parle depuis quelque temps.

RÉGULATIONS EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS ET DE LEUR FINANCEMENT

Au fur et à mesure que s'enracinent en Pologne les principes démocratiques, les régulations relatives aux partis politiques, aux finances des partis, à leur financement des élections vont croissant. Et cela à différents niveaux de système de sources du droit. Nous avons affaire à des règles de droit constitutionnelles, à des lois ordinaires et à des règlements.

L'art. 11 de la Constitution de 1997 en parle expressément. On y exprime non seulement le principe de la liberté de fonder des partis politiques et de leurs activités; on y introduit le principe de la libre participation et de l'égalité de citoyens qui y oeuvrent, mais on y définit avant tout l'objectif poursuivi par les

[4] Ces questions ont été examinées dans une monographie *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji* (*Principes fondamentaux de la Constitution polonaise*), red. W. Sokolewicz, Varsovie 1998.

[5] T. Żukowski y attire notre attention à juste titre, *Systemy wyborcze* (*Systèmes électoraux*), Olsztyn 1997, p. 65.

partis politiques. Il est d'exercer, par des méthodes démocratiques, une influence sur la politique de l'État. La Constitution ne cite pas d'instruments qui serviraient à atteindre cet objectif. Il reste toutefois évident que la participation aux élections en est un. De même que l'élaboration de grandes orientations de la politique de l'État que le parti veut réaliser aprés qu'il accède au pouvoir et qu'il fasse partie de la majorité gouvernementale. Les citoyens peuvent ainsi exercer leur influence sur la politique de l'État et réalisent le principe de la souveraineté de la nation. Le même art. 11 établit le principe du financement public des partis politiques. Ce principe est général et englobe entre autres le financement des partis lors des élections. Tous les actes de rang inférieur développant cette dispositon constitutionnelle doivent reprendre ce principe et y être conformes. Les régulations légales relatives aux élections et à leur financement sont d'habitude plus précises. Leur champ d'application est plus large et, en conséquence, plus détaillé. Ils sont en ce moment les suivants: a) loi du 12 avril 2001 – loi électorale relative à la Diète de la République de Pologne et du Sénat de la République de Pologne[6] qui a remplacé la loi du 28 mai 1993 – loi électorale à la Diète de la RP et loi électorale au Sénat du 10 mai 1991[7]; b) loi du 27 septembre sur l'élection du Président de la République[8], c) loi du 16 juillet 1998 – loi électorale relative aux conseils de communes, conseils de powiats et diètes de voïvodie[9]; d) loi du 29 juin 1995 sur le référendum[10] et e) loi du 27 juin 1997 sur les partis politiques[11]. Ces actes, ne provenant pas tous de la même période, ont été amendés à plusieurs reprises et à chaque fois dans le sens d'élargissement de dispositions parlant notamment du financement des élections ou du référendum.

Mon analyse du problème de financement des partis s'appuie sur les dispositions en vigueur, des solutions toutes récentes. En effet c'est le début mars 2001 que la Diète a adopté des changements importants en la matière. Ces changements traduisent nos expériences électorales des années 1991–2000, la nécessité de rendre conformes les dispositions existentes à notre nouvelle Constitution du 2 avril 1997, enfin la volonté de rendre effectif le principe de la transparence des finances des partis politiques et des finances électorales, principe adopté antérieurement par notre pratique constitutionnelle. Ces changements correspondent aussi à la volonté de séparer les champs politiques d'économie, de les rendre indépendants l'un de l'autre, de faire face au danger de corruption du monde politique et de pratiques illicites liées aux élections.

[6] Dz.U. (Journal des Lois), n° 46, position 499, voir notamment ses chapitres 13, 14 et 34.

[7] Texte unique de la loi du 15 avril 1994, Dz.U. (Journal des Lois) n° 45, position 205 et Dz.U. n° 70, position 443 avec amendements ultérieurs, notamment ses art. 21 et 21 a.

[8] Texte unique de la loi après amendement par la loi du 28 avril 2000, Dz.U. (Journal des Lois) n° 47, position 544 et notamment son chapitre 12.

[9] Dz.U. (Journal des Lois) n° 95, position 602 avec amendements ultérieurs, chapitre 12.

[10] Dz.U. (Journal des Lois) n° 99, position 602, avec amendements ultérieurs, chapitre 7.

[11] Dz.U. (Journal des Lois) n° 98, position 604, avec amendements ultérieurs, chapitre 4.

Plusieurs auteurs s'accordent pour dire que „les nouvelles régulations peuvent créer des conditions juridiques propres à doter effectivement notre système politique de deux principes: 1) celui du caractère public ou autrement dit de la transparence de financement des campagnes électorales et des partis politiques et 2) celui du contrôle public [...] de finances des partis politiques et d'autres organisations participant aux élections"[12].

J'ai donc passé en revue des régulations existentes en matière de financement des élections et des partis politiques et j'ai signalé de nouvelles solutions.

CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AUX FRAIS D'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

Les textes en vigueur font charger de frais liés aux campagnes électorales le budget de l'État et des sujets politiques habilités à présenter des candidatures et mener des campagnes, c'est-à-dire des partis politiques (leurs comités électoraux) et des citoyens. La contribution de l'État reste traditionnellement importante et ne s'exprime pas en chiffres. L'État couvre les frais de certaines activités incombant à ses autorités, à des sujets économiques ou autres expressément indiqués par les textes. Ces dépenses apparaissent à différentes étapes d'une campagne électorale: lors de travaux préparatoires, lors de son déroulement et aussi après la validation des résultats du scrutin et après la répartition des sièges. Elles sont engagées l'année des élections mais aussi dans les années consécutives, déjà au cours de la législature.

Au stade de travaux préparatoires, l'État couvre les frais afférents à la rédaction des listes d'électeurs. Les autorités des communes en sont responsables directement et le font en s'appuyant sur un registre communal d'électeurs. Ce dernier n'est pas une mission propre de la commune, mais une mission déléguée donc financée par l'État. Il en est de même pour toute activité visant la mise à jour de ce registre, l'examen de plaintes des citoyens dans le cas d'omission, etc. L'exactitude de toutes ces démarches à des incidences sur le caractère universel du suffrage, seul l'électeur dûment enregistré peut participer au vote.

L'État prend à sa charge tous les frais d'impression des affiches électorales et des avis aux électeurs ainsi que de leur divulgation. Ces sont les affiches informant sur le découpage du pays en circonscriptions électorales, sur les candidats qui se présentent, sur la délimitation des districts électoraux et sur les sièges de commissions de district. L'État couvre aussi les frais d'impression de bulletins de vote. Ces bulletins contiennent les noms des candidats de listes enregistrées dans une circonscription (élections législatives ou municipales) ou

[12] S. Gebethner: *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (*Election à la présidence de la République de Pologne*). *Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta R.P.* (*Commentaire à la loi sur l'élection du Président de la R.d.P.*). Texte unique de la loi du 9 juin 2000 et règlements, Varsovie 2000, p. 180.

les noms des candidats à la Présidence de la République. Les mairies veuillent à ce que les commissions de district aient des locaux et le logiciel nécessaires pour leur travail. Cette tâche comme la précédente est encore une mission déléguée, donc financée par l'État.

L'État nomme et finance toutes les autorités appelées à assurer le déroulement du suffrage:

A. C'est d'abord la Commission Électorale Nationale, organe permanent, compétent pour tout ce qui a trait à l'organisation et au déroulement du suffrage. Elle se compose de 9 membres – juges du Tribunal Constitutionnel, de la Cour Suprême et de la Haute Cour Administrative. A ce titre ils sont rémunérés, indépendamment de leurs appointements ordinaires. Le soutien technique de leur travail est assuré par le Bureau Électoral National présidé par son directeur. Ce dernier est nommé par le Président de la Diète à la demande de la Commission Électorale Nationale. Le directeur du BEN assume en même temps la fonction de secrétaire de la Commission Électorale Nationale et à ce titre il participe à ses séances avec voix consultative. Les membres de la Commission Électorale Nationale sont rémunérés selon les modalités définies par le Président de la Diète. Viennent ensuite des bureaux électoraux de voïvodie subordonnés au Bureau National et des commissaires électoraux de voïvodie. Ils fonctionnent dans des conditions prévues par la loi sur les élections municipales. Aussi bien les commissaires électoraux que leurs adjoints perçoivent des appointements réguliers.

B. Les commissions électorales de circonscription et les commissions électorales de district n'ont pas de caractère permanent. Les membres de ces organes électoraux perçoivent des indemnités et on leur rembourse des frais de déplacements. Ils bénéficient également d'indemnités forfaitaires en fonction du temps consacré au déroulement du scrutin, au depouillement du scrutin, à la prononciation de ses résultats et à la prononciation des résultats des élections. C'est un ministre compétent en matière d'administration, après avoir consulté la Commission Électorale Nationale, qui en définit le montant[13]. Les commissions électorales de district sont recrutées parmi les électeurs d'une commune sans que l'on tienne compte de leur formation ou de la profession qu'ils exercent. Par contre, la Commission Électorale Nationale et les commissions électorales de circonscription se composent de personnes ayant une formation de juristes.

Les comités électoraux ne prennent pas à leur charge les frais dûs à la divulgation des programmes à caractère électoral émis à la Télévision Polonaise S.A. ou à la Radiodiffusion Polonaise S.A. Ce sont des émissions gratuites qui apparaissent lors d'une période qui commence 15 jours avant le jour du suffrage

[13] Lors de l'élection présidentielle de 2000, l'indemnité forfaitaire versée à chaque membre d'une commission électorale de circonscription a atteint 38% du salaire minimal (soit environ 400 FF); pour un membre d'une commission de district respectivement 18% (soit environ 200 FF). Au niveau national, il y a plus de 20 mille commissions de district, chacune de 5 à 9 membres.

et prend fin le dernier jour de la campagne électorale. Les émissions sont divulguées par les chaînes nationales et régionales de la RTV; le temps d'emission cumulé, l'heure et l'ordre selon lequel se présentent les comités électoraux sont définis légalement. Les chaînes en couvrent les frais de leurs propres fonds. Il s'agirait donc d'un mode indirect de financement des partis politiques au moyen de mettre à leur disposition un temps d'émission. On qualifie ce mode, non sans raison, de „privilège extrêmement précieux"[14].

L'État se charge de subvenir à d'autres besoins dans ce domaine. Tout le courrier par exemple est exempt de taxes, comme par ailleurs la procédure administrative et la procédure devant les tribunaux en matière électorale. II en est de même pour les expertises et les rapports relatives aux comptes rendus des recettes, des dépenses et des obligations financières contractées par les comités électoraux. Ces comptes rendus doivent être présentés à la Commission Électorale Nationale pour examen.

Les dépenses importantes suivent la période d'après-élections. La loi électorale à la Diète de 1993 a admis un transfert direct de dotations du budget de l'État en faveur des comités électoraux, ce qui veut dire, pour la plupart de cas, en faveur des partis politiques. C'est un financement consécutif, autrement dit un refinancement de ces comités électoraux qui ont réussi à faire élire leurs candidats à la Diète et au Sénat. Encore une fois, ce sont le plus souvent les comités émanant directement des partis politiques. Par contre, ceux qui n'y ont pas réussi ne bénéficient d'aucune dotatation. Il s'agirait en effet d'un remboursement par l'État de dépenses liées à la participation aux élections ou bien, comme on disait de temps en temps, d'une sorte de prime allouée en fonction du nombre de mandats obtenus[15].

Les dispositions les plus récentes en matière électorale maintiennent, voire renforcent, ce principe. Tout comité électoral, qu'il soit fondé par un parti politique ou par un groupe de citoyens, acquiert le droit à une dotation du budget de l'État. Les comités sont récompensés pour tout mandat de député ou de sénateur obtenu. On calcule le montant de la dotation de la façon suivante: on divise le montant global de dépenses électorales d'un comité affiché dans son compte rendu en 560 (tel est le nombre total de députés et de sénateurs). Évidemment ces dépenses ne doivent pas dépasser un seuil défini légalement. Ensuite on multiplie le chiffre ainsi déterminé par le nombre de mandats que le comité avait obtenus[16]. Le montant de la dotation ne peut pas être plus élevé que

---

[14] Ces questions sont examinées, à la lumière de dispositions de la loi sur les partis politiques en vigueur, par M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak: *Ustawa o partiach politycznych* (*Loi sur les partis politiques*) *Komentarz* (*Commentaire*), Varsovie 2000, p. 89 et suivantes.

[15] Voir J. Buczkowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej* (*Principes essentiels du droit électoral de la III-e République de Pologne*), Lublin 1998, p. 158.

[16] Voir Z. Jackiewicz: *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993* (*Loi électorale à la Diete de la R.d.P. à la lumière d'expériences de 1993*), „Państwo i Prawo" („État et Droit") 1994, n° 3, p. 46.

les dépenses affichées par le comité. La dotation est versée dans le délai de 6 mois qui suivent la validation des élections. En plus tout parti politique dont le comité électoral a obtenu au moins 3% de votes valides dans une circonscription lors des élections à la Diète et au Sénat a le droit à une subvention du budget de l'État. La subvention est destinée à ce que le parti réalise ses objectifs statutaires et versée durant la législature en cours. Pour ce qui est des coalitions électorales, elles doivent réaliser un score d'au moins 6% de votes valides dans une circonscription. Le montant de la subvention est proportionnel au pourcentage de votes obtenu par la liste d'un parti ou d'une coalition. Ce montant varie en fonction d'indicateurs appliqués à chaque cas. L'indicateur le plus important concerne les partis avec de 3 à 5% de votes valides au niveau national. Il est d'environ 10 PLN (soit 17 FF) pour un vote. Respectivement, le parti avec de 5 à 10% reçoit 8 PLN, le parti avec de 10 à 20% – 7 PLN, le parti avec plus de 20% et 30% – 4 PLN et enfin le parti qui a eu plus de 30% reçoit 1,5 PLN pour un vote seulement.

La subvention est versée, comme je viens de le dire, durant la législature en 4 parts annuelles égales. Chaque année le parti intéressé doit déposer avant le 31 mars une demande en due forme à ce sujet. Les moyens financiers ainsi perçus alimentent son compte bancaire particulier. Le parti doit en reverser de 5 à 15% à un Fonds d'Experts à l'aide duquel on finance des expertises juridiques, économiques, sociologiques ou socio-économiques relatives aux activités statutaires des formations politiques. La subvention vient du budget de l'État. Si le parti ne présente pas dans les délais prévus de compte rendu de la façon dont ces moyens sont utilisés ou si ce compte rendu est irrégulier et par la suite rejeté par la Commission Électorale Nationale, il perd le droit à la subvention pour une année à venir.

Ainsi le financement des élections et dans une certaine mesure des partis politiques de fonds publics est-il un fait en Pologne, même si ce fait était et reste controversé[17]. Le Parlement a toutefois abouti à la conclusion que c'était un des moyens les plus efficaces de lutter contre la corruption du monde politique. Cette solution s'accompagne d'interdiction aux partis politiques de se procurer des fonds par voie de collectes publiques, par voie d'activité économique ou de donations. Les dispositons en vigueur mettent l'accent sur la transparence de finances des partis politiques et sur la possibilité de contrôler s'ils respectent toutes les règles édictées à ce sujet. Les dispositions les plus récentes sont particulièrement rigoureuses pour ce qui est de dépenses engagées par les partis. Il y a des sanctions prévues dans le cas où un comité électoral représenté par son plénipotentiaire ne s'acquitte pas d'obligation de présenter son compterendu financier aux autorités compétentes. Le plus souvent le plénipotentiaire du comité encourt une peine d'amende, mais parfois aussi une peine de prison.

---

[17] Voir M. Wyrzykowski: *op. cit.*, p. 29.

CONTRIBUTION DES PARTIS POLITIQUES AU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS

Outre des fonds publics, les élections sont financées de fonds propres des partis politiques. On note en Pologne des années 90 un libéralisme un peu spécial là-dessus, parce que le problème de savoir où et comment les partis politiques peuvent se procurer de l'argent n'était soumis à aucune réglementation et par là-même il échappait à tout contrôle effectif. Dans les années 90 est apparue une tendance à vouloir conférer un cadre juridique à cet aspect de l'activité politique. S'inspirant de „l'Arrêté en Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet de 20 principes-pilotes dans la lutte contre la corruption" une commission de la Diète chargée de l'administration et des affaires intérieures, a entrepris en 1999 d'amender des lois électorales et sur les partis politiques de façon à les rendre plus anti-corruption[18].

Il faut dire que des amendements des lois opérées plus récemment ou encore en cours, de 2000 et 2001, reprennent des instructions de ce fameux „Arrêté". Il s'est avéré que laisser le problème de financement des campagnes électorales à la conscience des hommes politiques ne suffit pas pour prévenir des pratiques illicites en matière des finances des partis. Le législateur se montre très conséquent dans l'extension du champ de régulations juridiques en la matière pour assurer le respect de certaines valeurs et principes dans la vie publique. Cette conséquence mène à la construction d'un système de finances politiques qui sert à cofinancer les élections[19].

Pour parler du rôle et de la contribution des partis politiques au financement des élections, il faut faire référence à trois actes juridiques: 1) à la loi sur élection du Président de la République de Pologne qui après le dernier amendement y consacre beaucoup de place; 2) à une nouvelle loi électorale à la Diète et au Sénat; 3) à une loi de 2001 portant amendement de la loi sur les partis politiques. En vertu de ces lois les biens d'un parti viennent de cotisations de ses adhérents, de donations et legs, de dotations et de subventions. Ils doivent être employés à des fins statutaires ou caritatives. Par contre, on interdit aux partis de mener une activité à but lucratif, il ne peut pas non plus tirer des revenus de la cession de ses biens immobiliers ou de ses locaux à un tiers qui les exploiterait à des fins commerciales. Il ne peut pas recourir à des collectes publiques de fonds. Le législateur considère cette pratique comme pouvant donner lieu à la corruption. Le parti politique ne peut déposer ses moyens financiers que sur un compte bancaire, il peut également contracter un crédit pour réaliser ses objectifs statutaires. Seules les personnes physiques (sauf les étrangers) peuvent lui offrir

[18] Voir L. Dorn: *Finansowanie działalności politycznej w Polsce. Obecna praktyka i reforma* (*Financement de l'activité politique en Pologne. Pratique actuelle et réforme*) dans: *Finansowanie polityki...* (*Financer la politique...*), *op. cit.*, s. 141.

[19] M. Wałecki: *Wydatki polskich partii politycznych* (*Dépenses des partis politiques polonais*) dans: *Finansowanie polityki...* (*Financer la politique...*), *op. cit.*, s. 19.

de l'argent. Il existe toutefois une restriction: le montant cumulé d'une somme provenant d'une personne physique ne doit pas dépasser annuellement le montant d'un salaire minimal multiplie par 15. En même temps l'alimentation d'un compte bancaire du parti avec une somme plus importante qu'un salaire minimal mensuel ne peut s'effectuer que par un virement, un chèque ou une carte de paiement.

Pour pouvoir financer la participation d'un parti aux élections législatives, présidentielles ou municipales ou encore au référendum, il faut créer un fonds électoral spécial géré par un plénipotentiaire financier du parti. Les moyens alimentant le fonds peuvent provenir de versements propres du parti ainsi que de donations et legs. Le fonds électoral est obligatoire. De nouveau les textes précisent que le montant cumulé des versements effectués par une personne physique au fonds électoral d'un parti ne peut dépasser en l'espace d'un an le montant d'un salaire minimal multiplié par 15 ou multiplié par 25, si la même année ont lieu plusieurs élections. Sont exclues de cette règle les élections partielles. Les versements au fonds électoral ne peuvent etre effectués que par un virement bancaire, par un chèque ou par une carte de paiement. La loi oblige les partis à présenter leurs comptes rendus financiers tous les ans avant le 31 mars à la Commission Électorale Nationale. Un compte rendu doit préciser les sources des moyens financiers du parti, des crédits contractés et leurs modalités ainsi que les dépenses du fonds électoral engagées l'année précédente. Le compte rendu doit s'accompagner d'avis et de rapport d'un expert contrôleur désigné par la Commission Électorale Nationale. Celle-ci se prononce dans le délai de 4 mois sur le compte rendu. Elle l'accepte ou le rejette, si par exemple elle constate une atteinte aux dispositions de la loi sur les partis politiques. Le parti, dont le compte rendu a été rejeté, peut attaquer cette décision devant la Cour Suprême. Par contre la non-présentation du compte rendu dans les délais prévus permet à la Commission Électorale Nationale de demander à la Cour Suprême de procéder à la radiation du parti de registre des partis politiques. Le rejet du compte rendu, tout comme le rejet de recours devant la Cour Suprême, fait perdre au parti son droit à la subvention durant trois années consécutives. Des avantages pécuniaires acquis par le parti ou par son fonds électoral d'une façon illicite sont confisqués au profit du Fisc.

Les comités électoraux peuvent dépenser lors d'une campagne électorale de l'argent en suivant certaines limitations. Il existe une limite de circonscription – fixée pour un comité électoral qui a enregistré ses candidats dans une seule circonscription et une autre pour les comités qui ont enregistré les candidats dans plus d'une circonscription. La limite de circonscription est de 1 PLN pour chaque électeur figurant sur la liste des électeurs. Pour la calculer il faut diviser le nombre des électeurs d'une circonscription en 560 (députés plus sénateurs) et multiplier ensuite le chiffre obtenu par le nombre de mandats à pourvoir dans cette circonscription. Dans le cas où un comité a enregistré ses candidats dans

plusieurs circonscriptions, on procède à une simple addition des limites de circonscription particulières. Pour ce qui est des élections présidentielles cette limite est la même pour tous les candidats. Elle a été légalement fixée à 12 millions de PLN.

Les régulations évoquées ont pour l'objectif de soumettre à un contrôle le transfert des sommes considérables du business vers le monde politique. Ceci pour protéger l'intérêt général contre les intérêts particuliers des milieux économiques. Il s'agit donc d'assurer la transparence des sources de l'argent pour les campagnes électorales et de garantir les mêmes conditions pour tous les comités dans ce domaine. Citons quelques exemples de ces dernières années. Lors des élections législatives de 1997, les principales formations politiques, qui ont réussi à se faire représenter au Parlement, avaient dépensé les sommes suivantes en PLN: ROP (Mouvement pour la Reconstruction de la Pologne) – 1 76 460; PSL (Parti Paysan) – 3 509 328; UW (Union pour la Liberté) – 7 630 572; SLD (Alliance de Gauche Démocratique) – 9 343 513; AWS (Coalition Électorale „Solidarité") – 11 124 705. Si l'on analyse ces chiffres par rapport au nombre des mandats, on s'aperçoit de ce qu'un mandat coutait à AWS 44 000 PLN, à SLD 48 000 PLN, à UW 112 000 PLN et à PSL 120 000[20].

Si l'on se penche maintenant sur les sources du financement de la même campagne électorale, l'on constate que les fonds propres des candidats étaient les plus importants surtout dans le cas de SLD – 4 438 525 PLN. AWS par contre n'en a pas eu du tout. Viennent ensuite les fonds rassemblés par les différentes formations faisant partie de la même coalition – surtout AWS – 3 254 358, ensuite les collectes (vente de ce qu'on appelle „briques" électoraux parmi les sympathisants d'un parti) – surtout SLD – 2 844 015 PLN et UW – 2 639 544 PLN, ensuite les crédits bancaires – AWS – 2 548 089 PLN et les donations – surtout UW – 1 215 810 PLN. Parmi les dépenses engagées lors de cette campagne, on note les plus importantes pour: matériaux électoraux – SLD – 4 847 848 PLN et AWS – 3 942 283 PLN; les autres partis nettement moins; masse-médias – AWS 2 962 715 et SLD – 2 488 653 PLN; déplacements, bureaux locaux, fonctionnement du comité électoral – surtout AWS – 1 925 884 tandis que SLD – 1 750 045 PLN. Les dépenses qui vont croissant ce sont surtout celles pour les masse-médias et pour les matériaux électoraux, vont décroissant par contre les dépenses pour l'organisation des meetings électoraux.

Parlons maintenant de recettes. En 1997 les versements effectués par les candidats ont été très importants. On a noté le cas le plus bouleversant à Szczecin où l'on avait versé 45 000 PLN pour mettre un candidat comme tête de liste dans une circonscription plurinominale, la deuxième position avait couté 40 000 PLN. De telles pratiques font exclure du jeu des hommes politiques compétents, mais

[20] Je cite ces chiffres d'après un ouvrage par M. Wałecki: *Wydatki polskich...* (*Dépenses...*), *op. cit.*, p. 131 et suivantes.

ne pouvant supporter des dépenses à ce niveau. La politique devient l'affaire d'un groupe de plus en plus restreint de personnes. Ce sont tout simplement ceux qui peuvent se permettre de payer une campagne couteuse. Il y a des hommes politiques pour qui la politique et une fonction parlementaire constituant une source de revenus facile. Ils contribuent à compromettre le prestige du service public et en font éliminer les candidats de valeur. Tout cela dégénère en un phénomène dangereux: avec l'augmentation des frais nécessaires pour faire de la politique augmente aussi la pression de recourir aux méthodes illégales pour s'en procurer.

Il faut encore consacrer quelques mots à la campagne présidentielle de 1995 (les données se rapportant à celle de 2000 ne sont pas encore disponibles). C'est M. A. Kwaśniewski qui avait le plus dépensé pour sa campagne (3 391 228 PLN), ensuite M. L. Wałęsa (2 768 360 PLN). Il est intéressant de voir que le troisième au premier tour, M. J. Olszewski, n'avait dépensé que 165 714 PLN, donc nettement moins que le candidat suivant, M. J. Kuroń (1 307 707 PLN).

À l'époque les collectes publiques ont constitué une source majeure de recettes pour M. A. Kwaśniewski (environ 3 millions de PLN), ensuite de moyens provenant de son parti, de donations, de fonds propres du candidat. Les dépenses ont consisté en impression des affiches et des tracts, en masse-médias, en fonctionnement des structures d'organisation locales et en meetings électoraux. Pour M. L. Wałęsa, qui avait réalisé le deuxième score, les plus grandes recettes venaient de donations, ensuite de vente de „briques". Il avait le plus dépensé en préparation et divulgation des affiches et des tracts, en masse-médias et en fonctionnement de structures d'organisation locales[21].

Il faut souligner que les textes que je viens de citer assignent des limites aux moyens financiers destinés à différentes formes de propagande électorale et que leur violation fait encourir des sanctions. Le plus souvent ce sont des amendes, mais les violations les plus graves peuvent amener à leur auteur une peine de prison. On la prononce en effet dans le cas de financement d'une campagne électorale ou d'un référendum sans créer un fonds électoral ou bien dans le cas de non-présentation du compte rendu de gestion financière de ce fonds ou encore dans le cas où ce compte rendu est malhonnête (peine privative de liberté de 2 ans).

Les lois que je cite sont toutes de fraîche date, il est donc difficile de se prononcer sur leur efficacité. Nous aurons plus de réponses aux questions qui se posent là-dessus avec la publication des comptes rendus de dernière campagne présidentielle et élections législatives.

[21] Le même, pp. 134–135.

STRESZCZENIE

Przedmiot rozważań autora stanowią kwestie związane z finansowaniem wyborów prezydenckich i parlamentarnych w Polsce, na gruncie obowiązujących przepisów prawa. Omawiane przepisy różnią się w sposób zasadniczy od tych, które obowiązywały w tej dziedzinie w okresie przed 1989 r. Aktualnie obowiązujące przepisy stanowią konsekwencję nowych zasad ustrojowych państwa (zasady suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawnego, reprezentacji politycznej, pluralizmu politycznego).

Obowiązująca Konstytucja z 1997 r. przyjęła zasadę wolności zrzeszania się i tworzenia partii politycznych, dzięki którym społeczeństwo ma wpływ, przy stosowaniu metod demokratycznych, na politykę państwa, a także zasadę jawności finansowania partii. Zasada ta ma na celu oddzielenie sfery polityki i ekonomiki, zwalczania korupcji w świecie polityki. W tym też celu wprowadzona została zasada kontroli publicznej w zakresie finansów partii.

Autor omawia zakres finansowania wyborów z budżetu państwa, kładąc szczególny nacisk i przedstawiając w rozwiniętej formie dofinansowywanie przez komitety wyborcze kampanii wyborów parlamentarnych i prezydenckich. W tym celu poddaje analizie odpowiednie przepisy Konstytucji z 1997 r., ordynacji wyborczych, a także ustawy o partiach politycznych z 1997 r., zwracając również uwagę na przepisy karne w zakresie finansowania partii, mające zastosowanie w przypadku naruszenia obowiązujących zakazów.